

Программно-целевое бюджетирование в системе социальной защиты населения в регионе

© 2012. О.В. Андреева

кандидат экономических наук, доцент

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)

© 2012 А.А. Суховеева

Филиал Ростовского государственного экономического университета (РИНХ)

в г. Волгодонске Ростовской области

E-mail: olvandr@ya.ru; suhoveeva_anna@mail.ru

Исследуются проблемы применения программно-целевого метода планирования и финансирования расходов регионального бюджета на социальную защиту населения, анализируется практика разработки и реализации соответствующих целевых программ в Ростовской области.

Ключевые слова: программно-целевое бюджетирование, расходы бюджета, социальная защита населения, целевые программы, оценка эффективности социальной защиты.

Государство, выполняя социальную функцию, добиваясь цели поддержания и развития человека как “высшей ценности любого общества”¹, призвано реализовывать и принимать конкретные меры по социальной защите граждан. Как отмечают российские специалисты, крупный масштаб существующих проблем в данной сфере требует формирования новой модели социальной политики и защиты². В настоящее время в стране проводятся бюджетные реформы, направленные на повышение результативности и эффективности бюджетных расходов с целью улучшения качества и доступности государственных (муниципальных) услуг, в том числе в сфере социальной защиты населения. Мировой опыт свидетельствует, что наиболее прогрессивно решение указанных задач возможно с использованием метода бюджетирования, ориентированного на результат, одним из ключевых инструментов которого являются целевые программы.

В бюджетных посланиях Президента РФ Федеральному собранию в последние годы неоднократно подчеркивалась необходимость расширения практики программно-целевого планирования и исполнения расходов бюджета. Особое внимание данной проблеме уделено в Программе Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г., где среди основных направлений выделены: внедрение программно-целевых принципов организации деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления; переход к утверждению “программного” бюджета³.

Программно-целевой метод бюджетного планирования в сфере социальной защиты заключается в системном планировании бюджетных

средств в соответствии с утвержденными целевыми программами, составляемыми для осуществления социально значимых задач. Именно такой метод планирования финансовых ресурсов в системе социальной защиты населения позволяет обеспечить единый подход к формированию и рациональному распределению финансовых ресурсов по конкретным направлениям, к их концентрации и целевому использованию, усилению контроля, что, в свою очередь, повышает уровень эффективности освоения средств и адресность бюджетных расходов.

Целевые программы являются одним из важнейших инструментов осуществления государственной социальной политики в Ростовской области.

Население Ростовской области, как и России в целом, переживает устойчивый период демографического старения. Удельный вес населения области в возрасте моложе трудоспособного составил 14,9 % численности всего населения, доля лиц пенсионного возраста составила 23,8 %. Численность лиц старше трудоспособного возраста по области превышает число детей и подростков до 16 лет к началу 2010 г. на 376,4 тыс. чел., или на 59,9 %.

В дальнейшем по области прогнозируется снижение численности населения в трудоспособном возрасте. К 2015 г. удельный вес этой категории населения составит 58,2 % против 61,9 % в 2009 г., к 2021 г. снизится до 54,9 %. Показатель демографической нагрузки к началу 2010 г. составил 630 чел. на 1000 лиц трудоспособного возраста. В перспективе прогнозируется рост величины нагрузки населения нетрудоспособных возрастов на трудоспособное население к 2015 г. до 717 чел., а к 2026 г. – до 839 чел.⁴

Таблица 1. Действующие областные долгосрочные целевые программы в сфере социальной защиты населения, реализуемые в Ростовской области*

Программа	Регулирующий нормативный акт	Цель программы	Общий объем расходов, млн. руб.	Источники и объемы финансирования, млн. руб.		
				Федеральный бюджет	Областной бюджет	Внебюджетные средства
Социальная поддержка и социальное обслуживание населения Ростовской области на 2010 - 2014 гг.	Постановление Администрации Ростовской области от 16.10.2009 № 529	Повышение качества жизни отдельных категорий населения области	100 314,3	18 516,8	80 366,3	1 431,2
Доступная среда на 2011 - 2014 гг.	Постановление Администрации Ростовской области от 15.09.2010 № 184	Формирование к 2014 году условий устойчивого развития доступной среды для инвалидов и других маломобильных групп населения; повышение доступности социальных услуг	180,980		180,980	
Улучшение социально-экономического положения и повышение качества жизни пожилых людей в Ростовской области на 2011 - 2014 гг.	Постановление Администрации Ростовской области от 01.03.2011 № 93	Формирование организационных, правовых, социально-экономических условий для осуществления мер по улучшению положения и качества жизни пожилых людей; повышению степени их социальной защищенности	707,27		704,09	3,18
Содействие занятости населения Ростовской области на 2012 - 2014 гг.	Постановление Администрации Ростовской области от 23.08.2011 № 546	Сохранение стабильной ситуации на рынке труда и обеспечение эффективности занятости населения	3933,32	2573,42	1359,89	

* URL: <http://mintrud.donland.ru> // Официальный сайт Министерства труда и социального развития Ростовской области.

Численность инвалидов в Ростовской области составляет 369,6 тыс. чел., их доля в общей численности населения - 8,2 %⁵.

По состоянию на 1 января 2012 г. в Ростовской области проживает 12 697 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (1,7 % от общей численности детей), из них 10 007 находятся на воспитании в замещающих семьях, 2690 - в учреждениях государственной поддержки детства⁶.

Такая ситуация требует разработки и реализации целевых программ на всех уровнях управления, направленных на защиту прав и интересов инвалидов, малообеспеченных граждан, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, граждан пожилого возраста, на охрану и укрепление здоровья, организацию посильной занятости, предоставление широкого спектра социальных услуг, способствующих их нормальной жизнедеятельности, на развитие системы социального обслуживания нуждающихся граждан и ухода за ними.

Наиболее важным шагом к внедрению программно-целевого бюджетирования в систему социальной защиты в Ростовской области, по нашему мнению, явилась разработка и утверждение в 2009 г. Областной долгосрочной целевой программы "Социальная поддержка и социальное обслуживание населения Ростовской области на 2010 - 2012 годы", действие которой затем было продлено сначала до 2013 г., а затем и до 2014 г.

В дальнейшем с целью повышения уровня социальной защиты в Ростовской области были приняты новые программы (табл. 1).

По нашим расчетам, в 2010 г. удельный вес расходов областного бюджета Ростовской области на реализацию областных долгосрочных целевых программ в сфере социальной защиты населения составлял 14,49 % от общей суммы расходов бюджета. К 2014 г. планируется увеличение данного показателя на 1,57 процентного пункта⁷.

Наибольшие объемы финансирования предусмотрены по программе "Социальная поддержка и социальное обслуживание в Ростовской области на 2010-2014 гг.". Удельный вес расходов по данной программе в среднем составляет порядка 97,4 % от общей суммы расходов областного бюджета на целевые программы в сфере социальной защиты населения. В рамках данной программы предусмотрены три крупные подпрограммы: социальная поддержка населения; организация и обеспечение отдыха и оздоровления детей; социальное обслуживание населения.

В современных условиях развития экономики страны проблемным остается вопрос своевременного и полного бюджетного финансирования мероприятий, предусмотренных в рамках целевых программ социальной защиты граждан. В практике разработки целевых программ по социальной защите сохраняется парадоксальная ситуация, когда в связи с недостаточными объемами финансирования разработчики программ вынуждены "подгонять" целевые показатели, программные мероприятия и ожидаемые конечные результаты под выделяемые объемы финансирования, обусловленные возможностями бюджета того или иного уровня, что не может не

влиять на эффективность реализации целевой программы.

Анализ расходов областного бюджета Ростовской области в сфере социальной защиты населения показал, что в ряде случаев на стадии утверждения происходит закрепление расходов в меньших объемах, чем это предусмотрено той или иной целевой программой (табл. 2).

Недофинансирование целевых программ по социальной защите населения, на наш взгляд, может значительным образом повлиять на уровень и качество жизни нуждающихся граждан, поскольку не будут достигнуты цели и задачи, заложенные в целевых программах.

Таблица 2. Объемы финансирования областных долгосрочных целевых программ Ростовской области по социальной защите в 2012–2014 гг., млн. руб.*

Программа	Объем ассигнований в соответствии с постановлением Администрации об утверждении программы	Уточненный план ассигнований в соответствии с утвержденным бюджетом	Отклонение
2012 г.			
Социальная поддержка и социальное обслуживание в Ростовской области на 2010-2012 гг.	15 701,70	15 436,48	-265,22
Улучшение экономического положения и качества жизни пожилых людей в Ростовской области на 2011-2014 гг.	214,6633	209,78	-4,8833
Доступная среда на 2011-2014 гг.	55,11	49,92	-5,19
Содействие занятости населения Ростовской области на 2012-2014 гг.	441,08	442	0,92
Итого расходов на целевые программы в сфере социальной защиты населения	16 412,56	16 138,18	-274,38
2013 г.			
Социальная поддержка и социальное обслуживание в Ростовской области на 2010-2012 гг.	16 982,90	16 702,05	-280,85
Улучшение экономического положения и качества жизни пожилых людей в Ростовской области на 2011-2014 гг.	141,648	141,65	0,002
Доступная среда на 2011-2014 гг.	80,59	59,14	-21,45
Содействие занятости населения Ростовской области на 2012-2014 гг.	457,60	457,6	0,00
Итого расходов на целевые программы в сфере социальной защиты населения	17 662,74	17 360,44	-302,30
2014 г.			
Социальная поддержка и социальное обслуживание в Ростовской области на 2010-2012 гг.	18 267,10	17 973,17	-293,93
Улучшение экономического положения и качества жизни пожилых людей в Ростовской области на 2011-2014 гг.	201,7883	201,78	-0,0083
Доступная среда на 2011-2014 гг.	28,51	12,52	-15,99
Содействие занятости населения Ростовской области на 2012-2014 гг.	461,21	461,21	0,00
Итого расходов на целевые программы в сфере социальной защиты населения	18 958,62	18 648,68	-309,94

* Рассчитано на основе данных Областного закона от 20.12.2011 г. № 775-ЗС "Об областном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов" и постановлений Администрации Ростовской области о соответствующей целевой программе.

Не вызывает сомнения, что изменения, необходимые для повышения эффективности целевых программ по социальной защите, должны затрагивать, в первую очередь, механизм их разработки.

Как показывает практика, одним из сложнейших этапов применения программно-целевого бюджетирования в системе социальной защиты граждан является определение целевых индикаторов реализации программ. При этом необходимо выполнение следующих условий:

1) целевые индикаторы должны содержать описание не только показателей, характеризующих объем выполненных работ и услуг, но и показателей, отражающих качество услуг и социальный эффект их предоставления (показатели конечного результата, социального эффекта);

2) при выборе индикаторов конечных результатов должно учитываться мнение потребителей;

3) оценка степени выполнения изначально поставленных целей должна осуществляться на основе регулярного мониторинга разработанных индикаторов.

Проведенное авторами исследование свидетельствует о том, что создание таких индикаторов в системе социальной защиты населения сопряжено с большими трудностями:

- с непроработанностью законодательно-правовой базы, где отсутствуют: само понятие социальной защиты, форм и методов ее реализации, понятие и состав отдельных категорий граждан (например, особо уязвимые), подходы к оказанию поддержки которых могут различаться;

- отсутствием межведомственной координации различных органов власти, что затрудняет получение полной и достоверной информации для их разработки;

- размытием сферы ответственности между органами власти как одного уровня, так и разных уровней.

Не менее важным вопросом в ходе реализации программ по социальной защите населения выступает целевое и эффективное использование выделяемых в рамках программ средств. Как нами было выявлено, в отчетах о ходе работы по областным долгосрочным целевым программам в сфере социальной защиты населения за 2011 г.⁸ отсутствует информация о нецелевом и неэффективном использовании средств, предусмотренных на их реализацию.

Вместе с тем в ходе проверок Контрольно-счетной палаты Ростовской области целевого и эффективного использования средств областного бюджета, выделенных на реализацию Областной долгосрочной целевой программы “Соци-

альная поддержка и социальное обслуживание населения Ростовской области на 2010-2014 годы” (подпрограмма “Социальное обслуживание населения”), по вопросу социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов выявлено, что учреждениями социальной защиты производились расходы на выплату заработной платы в сумме 1409,4 тыс. руб. за осуществление медицинской деятельности без лицензии⁹. Это не только свидетельствует о нецелевом использовании средств, но и ставит под вопрос качество предоставляемой гражданам помощи. В ходе проверок также были выявлены необоснованные расходы, например, на выплату заработной платы оператору котельной, при отсутствии в учреждении самой котельной, а также сверхнормативные расходы на ГСМ, питание.

Еще одним важным недостатком реализации целевых программ по социальной защите населения в Ростовской области является неритмичность доведения бюджетных средств до получателей помощи. Так, в ходе проверки своевременного перечисления органами социальной защиты населения бюджетных средств на счета почтовых и (или) доставочных предприятий и на счета кредитных организаций (банков) установлено несвоевременное перечисление бюджетных средств на срок от 3 до 51 дня на общую сумму 4657,2 тыс. руб.¹⁰

Одним из важнейших этапов реализации целевых программ в сфере социальной защиты нуждающихся граждан является оценка ее эффективности.

Оценка эффективности реализации социальных целевых программ, по нашему мнению, является одним из самых непроработанных разделов программ. Отметим, что в Постановлении Правительства Ростовской области от 23 декабря 2011 г. № 270 “О Порядке принятия решения о разработке областных долгосрочных целевых программ, их формирования и реализации и Порядке проведения и критериях оценки эффективности реализации областных долгосрочных целевых программ” отсутствует единая методика оценки эффективности целевых программ, т.е. для каждой программы утверждается своя методика оценки ее эффективности, при этом оценка вклада областной долгосрочной целевой программы в социально-экономическое развитие Ростовской области производится по двум направлениям: оценка достижения запланированных результатов и оценка бюджетной эффективности.

Мы предлагаем при оценке эффективности целевых программ в сфере социальной защиты

определять социальную, административную и бюджетную эффективность.

Приоритетную значимость в оценке эффективности целевой программы должна иметь социальная эффективность, которая призвана отражать конечный общественно значимый результат. Показатели социальной эффективности должны отражать изменения состояния целевой группы, социальных параметров в результате мероприятий по социальной защите, проведенных в рамках определенной целевой программы.

Административная эффективность реализации целевых программ должна измерять степень снижения административных барьеров в процессе получения необходимых гражданам услуг, повышения адресности социальной защиты, снижения уровня коррупции, повышения доступа к необходимой информации и т.д.

Изучение методик определения бюджетной эффективности, утвержденных в рамках долгосрочных целевых программ по социальной защите в Ростовской области, позволило выявить, что данный показатель определяется процентным соотношением фактического и планируемого использования средств и, по сути, отражает экономию средств, полученную при реализации программы (например, экономия, сложившуюся в результате проведения торгов), а не эффект от ее реализации, а такая экономия не всегда, как показывает практика, бывает оправданна.

Таким образом, расширение практики применения инструментов программно-целевого бюджетирования в системе социальной защиты будет способствовать повышению качества и эффективности предоставления государственных (муниципальных) услуг в данной сфере.

¹ Камилев Д.А. Основы реализации социальной функции государства // Экон. науки. 2011. □ 6 (79). С. 7.

² Лукьянова Т.Н. Социальная защита населения: исторический аспект // Экон. науки. 2008. □ 10 (47). С. 45.

³ О Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 30 июня 2010 г. □ 1101-р.

⁴ Улучшение социально-экономического положения и повышение качества жизни пожилых людей в Ростовской области на 2011 - 2014 гг. : постановление Администрации Ростовской области от 1 марта 2011 г. □ 93.

⁵ Доступная среда на 2011 - 2014 гг. : постановление Администрации Ростовской области от 15 сент. 2010 □ 184.

⁶ Пояснительная записка к решению Правительства Ростовской области по вопросу "О проводимой в Ростовской области профилактике социального сиротства среди несовершеннолетних" // Офиц. портал Правительства Ростовской области. URL: <http://www.donland.ru/Default.aspx?pageid=111153>.

⁷ Рассчитано на основе данных Областного закона от 7 дек. 2009 г. □ 333-ЗС "Об областном бюджете на 2010 год" и Областного закона от 20 дек. 2011 г. □ 775-ЗС "Об областном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов".

⁸ Постановление Правительства Ростовской области от 17 мая 2012 г. □ 389 "Об утверждении отчета о ходе работ по Областной долгосрочной целевой программе "Доступная среда на 2011-2014 годы"; Постановление Правительства Ростовской области от 14 мая 2012 г. □ 379 "Об утверждении отчета о ходе работ по Областной долгосрочной целевой программе "Улучшение социально-экономического положения и повышение качества жизни пожилых людей в Ростовской области на 2011-2014 годы"; Постановление Правительства Ростовской области от 14 мая 2012 г. □ 382 "Об утверждении отчета о ходе работ по Областной долгосрочной целевой программе "Социальная поддержка и социальное обслуживание населения Ростовской области на 2010-2014 годы".

⁹ Информация о результатах проверки целевого и эффективного использования средств областного бюджета, выделенных на реализацию Областной долгосрочной целевой программы "Социальная поддержка и социальное обслуживание населения Ростовской области на 2010-2013 годы" (подпрограмма "Социальное обслуживание населения") по вопросу социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, предусмотренного пунктами 1,2,3,5 и 6 части 1 статьи 8 Областного закона "О социальном обслуживании населения Ростовской области" // Информ. бюл. Контрольно-счетной палаты Ростовской области. 2011. □ 4 (36). С. 31.

¹⁰ Информация о результатах проверки целевого и эффективного использования средств областного бюджета, выделенных на реализацию Областной долгосрочной целевой программы "Социальная поддержка и социальное обслуживание населения Ростовской области в 2010-2013 годы" (подпрограмма "Социальная поддержка населения") по вопросу осуществления полномочий по выплате ежемесячного пособия на ребенка // Информ. бюл. Контрольно-счетной палаты Ростовской области. 2011. □ 3 (35). С. 45.

Поступила в редакцию 04.06.2012 г.